

INDUSTRIA, CADENAS DE VALOR Y ESCALAS. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CADENA HIDROCARBUROS

Damián Ariel Giammarino

CIG/UNLP-CONICET

giammarinodamian@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Como señaláramos en trabajos anteriores (Fornessi et al, 2017; Adriani et al, 2018) una temática de interés para la Geografía Económica es el encadenamiento de las actividades productivas y sus relaciones con el espacio. Esta temática es abordada desde una diversidad de enfoques teóricos que dan lugar a conceptos específicos según la escala adoptada (mundial, regional, urbana), a estudios empíricos y a contribuciones a políticas y planes de desarrollo territorial. Varios trabajos han analizado estos enfoques, sus supuestos y antecedentes y descripto sus principales conceptos (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010; Narodowski y Remes Lenicov, 2012).

Uno de los conceptos que ha adquirido mayor tratamiento y difusión es el de “cadena de valor”. Este concepto surge en los años '90 engarzado en los discursos neoliberales promotores de las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización económica y está orientado al desarrollo de la competitividad empresarial con un Estado subsidiario de la misma. Ha sido utilizado en estudios académicos, en recomendaciones de organismos internacionales de crédito para el desarrollo y fue adoptado por diferentes políticas públicas nacionales y provinciales, aun cuando en los fundamentos de las mismas se incluyan otros propósitos además de la promoción de la competitividad empresarial.

Esta ponencia tiene como objetivo presentar una aproximación al concepto de cadena valor a partir de la interpretación del mismo desde la perspectiva multidimensional del territorio en la cual la dimensión económica es analizada desde el enfoque de la economía mixta. Como estudio particular se seleccionó la cadena Hidrocarburos en nuestro país.

2. METODOLOGIA

Reconocemos cuatro instancias con momentos secuenciales y momentos de desarrollo simultáneo:

- construcción del marco teórico sobre territorio y su dimensión económica,
- etapa exploratoria de relevamiento bibliográfico y documental sobre cadenas de valor,
- elaboración del estado de la cuestión,
- análisis conceptual de la cadena de valor hidrocarburífera

La primera instancia se corresponde con la construcción del encuadre teórico. La segunda etapa incluye una indagación preliminar consistente en el relevamiento bibliográfico sobre enfoques conceptuales de cadenas de valor y, como parte de la búsqueda de evidencia empírica, el relevamiento y análisis de documentos oficiales como informes técnicos y planes de desarrollo que incorporan el concepto en sus discursos. Estos documentos fueron recuperados de sitios de Internet, proporcionados por organismos públicos y a través de la participación de los autores en jornadas organizadas por entes de gobierno, lo que permite un acercamiento al tratamiento del concepto en las políticas públicas. Esta etapa posibilita elaborar el estado de la cuestión y una primera base de datos para el análisis empírico.

Como objeto de análisis se seleccionó la cadena de valor hidrocarburífera en razón del rol preponderante en la estructura económica del país y por la importancia de YPF, principal empresa del estado argentino, que a su vez ha desarrollado vínculos con pequeñas y medianas empresas (PyMES) y cooperativas.

3. TERRITORIO Y ECONOMÍA

Se adopta una perspectiva integradora y multidimensional del territorio por lo que es ineludible incluir en su definición el entramado de las dimensiones históricas, espaciales naturales y construidas, sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que a su vez son por él transformadas. Varios autores definen territorio desde esta perspectiva. Para Da Costa, citado por Blanco, "...la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio" (Blanco, 2007:40). Por su parte, para Milton Santos el territorio importa en cuanto a su uso ya que remite a la idea de un espacio de todos y a todo el espacio. El territorio usado es "...el espacio de todos los hombres, no importa sus diferencias; el espacio de todas las instituciones, no importa su fuerza, el espacio de todas las empresas, no importa su poder. Ése es el espacio de todas las dimensiones del acontecer, de todas las determinaciones de la totalidad social...El territorio usado se constituye como un todo complejo donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas" (Grupo Estudos Territoriais Brasileiros, 2000:3). Para Finkelievich y Laurelli el territorio es tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificadas por el mismo (Finkelievich y Laurelli, 1990: 15). Para Haesbaert (2004) el territorio manifiesta hoy un sentido multiescalar y multidimensional y su aprehensión debe hacerse desde una concepción de multiplicidad. De acuerdo a este autor las diferentes dimensiones del territorio, espacial, económica, política, cultural, se desarrollan articuladas, presentan especificidades y temporalidades propias. Debido a que esta ponencia aborda las cadenas de valor en su dimensión espacial es que

resulta interesante realizar un análisis a partir del concepto de escala. Según Brandao (2010) las escalas espaciales se tratan de pensar como instancias y entidades en las que la vida social se organiza y reproduce, y no como una representación cartográfica; además agrega, *“una escala sólo puede ser definida y determinada y calificada con relación a las demás”*(...) (Brandao, 2010. Pp. 247), De esta forma, lo local-nacional-regional-global, están en constante interrelación. Se lleva a cabo una relación dialéctica dentro de las diferentes escalas, procesos a escala local tienen diversas manifestaciones territoriales a escala nacional, regional o global y viceversa (Swingedouw, 2010; Brandao, 2010). Además, el análisis de los actores dentro de la lógica multiescalar nos lleva a pensar cómo se configuran las cadenas de valor generando distintas materializaciones en el territorio y creando una división espacial del trabajo específica en torno a las particularidades locales, regionales o nacionales que pueden tener cada territorio a través de la conformación de redes de empresas, clusters, entre otras formas territoriales.

Respecto a la dimensión económica este estudio toma como punto de partida la perspectiva de Coraggio (2014) quien plantea que el sistema económico está compuesto por tres subsistemas: economía empresarial capitalista, economía pública y economía popular. El primero corresponde a las empresas de capital privado cuya lógica es la acumulación mediante la apropiación y el uso de recursos con el propósito de maximizar las ganancias. La economía pública está compuesta por las unidades productivas y administrativas del Estado con capacidad de regular, invertir y direccionar la actividad económica. La economía popular conforma un conjunto heterogéneo de unidades domésticas, sus extensiones y emprendimientos, cuya lógica es la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores, de sus familias y de las comunidades. En la economía popular se encuentran cooperativas de producción agrícola, cuentapropistas de servicios como feriantes y cartoneros, artesanos, cooperativas de infraestructura social y viviendas, cooperativas de trabajo y fábricas recuperadas¹. Estos subsistemas se encuentran interrelacionados y presentan yuxtaposiciones, hecho que otorga complejidad al análisis económico y territorial.

4. CADENAS DE VALOR

El concepto de cadena de valor se centra en las articulaciones tanto horizontales como verticales que en torno a una actividad se establecen entre diferentes actores económicos. Se define cadena de valor al conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción y diseño, pasando por las diferentes etapas de producción hasta el consumo final. Incluye el conjunto de actividades ligadas a la creación, producción y comercialización que generan valor dentro de una organización y

¹ Si bien se registran diferencias según distintos autores entre los conceptos de economía popular, economía social y economía solidaria, en esta ponencia se hará referencia a las mismas bajo el concepto general de economía social.

pone énfasis en la dinámica de las relaciones inter e intra sectoriales en diferentes escalas. El suministro de bienes y servicios abarca una amplia gama de actores económicos y empresas de tamaños diversos, que van desde PyMES locales hasta grandes empresas. La cadena de valor destaca las estrategias de coordinación, las jerarquías y las diferentes relaciones que se establecen entre las empresas y con otras instituciones, entre ellas las estatales, y la extensión geográfica que ocupa: regional, nacional, global (Padilla Pérez, 2014).

En su relación con la dimensión espacial del territorio el concepto de cadena de valor se relaciona tanto con escalas regionales/locales como global. En la primera, el principal concepto que surge es el de “cluster” (OECD/ECLAC, 2012). Se trata de un espacio orientado fundamentalmente a la obtención de ventajas competitivas provenientes del aprovechamiento de economías de escala, de aglomeración o de localización que redundan en reducciones de costos y/o mejoras de ingresos. Los clusters son “...concentraciones de actividades similares y/o complementarias, sus proveedores especializados y un conjunto de instituciones públicas y privadas de apoyo que se localizan en una determinada geografía beneficiándose de una serie de externalidades” (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010: 16).

A escala mundial el concepto de “cadena global de valor” (CGV) da cuenta de integraciones funcionales de actividades dispersas en los distintos países a través de redes dominadas por empresas transnacionales (Gereffi et al., 2005 citado por Fernández y Trevignani, 2015) que operan como “fábricas sincronizadas” (Blyde, 2014). El 80 % del comercio mundial de valor agregado está vinculado a ellas y más del 60% del mismo es producido en los países centrales (De Angelis, Mondino y Rampinini, 2016: 193). Su despliegue espacial ha crecido en las últimas décadas a partir del desarrollo de las redes de transporte, logística y comunicaciones y de las diferentes políticas de liberalización del comercio y de las inversiones. La infraestructura y la infoestructura de las redes posibilitan la organización estratégica de la multilocalización y el intercambio de flujos materiales e inmateriales entre los diferentes actores de las CGV. En términos generales estas cadenas distribuyen la producción en dos formas. Por un lado, de manera lineal, en la cual hay una jerarquía y la producción de los bienes final se encuentra estructurada desde la empresa que controla la cadena hacia abajo. Por otra parte, se puede decir que toma la forma de araña, esto es, que los componentes para realizar el producto llegan de distintos lugares hacia un sitio central en el cual se ensambla el producto final (un ejemplo de esto son las ensambladoras de la industria automotriz). Estas dos formas son extremos en un continuo ya que se puede dar una combinación de ambas en distinto grado.

Todo lo dicho anteriormente permite concluir que las CGV han estructurado un espacio económico mundial jerarquizado en tres áreas: centro, que se apropia de la mayor parte de

los beneficios que produce la cadena, semiperiferia y periferia (Fernández y Trevignani, 2015). A través de las CGV las empresas transnacionales conforman “topologías corporativas” en los territorios nacionales y locales (Silveira, 2008). Los procesos de expansión de estas topologías se pueden dar de diferentes maneras, de las cuales dos son las más frecuentes: la subcontratación y la inversión extranjera directa (IED). La primera tiene que ver con la externalización de segmentos del proceso de producción a otro país mediante la contratación de empresas independientes, la segunda se refiere a la apertura de una filial. Estas dos estrategias se llevan a cabo para deslocalizar la producción y cada una posee ventajas y desventajas para la empresa que domina la cadena; por ejemplo, la IED directa elimina la necesidad de llevar a cabo costosas renegociaciones de un contrato después de haber alcanzado un acuerdo, en cambio la subcontratación elimina los costos fijos en que se incurre al abrir una planta (Blyde, 2014).

Más allá de la modalidad que tomen se pueden identificar numerosos factores comunes en la expansión de las CGV: menores costos de la mano de obra, legislaciones permisivas sobre ambiente y sobre los mercados de trabajo, escasa tradición sindical, reducción de los costos del comercio, reducción de los costos de transporte, crecimiento de las empresas de logística, menores costos de información y comunicaciones, mejores servicios y establecimiento de acuerdos sobre contratos y sobre propiedad intelectual. La mayoría de estos factores son conjugados por las empresas para enfrentar las crisis de acumulación de capital (Harvey, 2016); en esos períodos las empresas transnacionales pueden cambiar de estrategia y con el propósito de seguir manteniendo los niveles de ganancia llevar a cabo reestructuraciones o traslados de la producción de las CGV a países que les posibiliten mantener la rentabilidad.

Un concepto central en el análisis de las CGV es el de “gobernanza”. Este concepto alude a la coordinación técnica y organizacional de las actividades, la estrategia empresarial predominante y las jerarquías que se establecen en las relaciones de poder entre los actores al interior de cada cadena (Romero Luna, 2009). En este último aspecto pueden identificarse cuatro modalidades (OECD/ECLAC, 2012: 78).

- cadenas con mínimo control por parte de la empresa líder, con predominio de las dinámicas del mercado,

- cadenas de red, con dependencia recíproca entre las empresas y alto grado de intercambio cooperativo,

- cadenas cuasijerárquicas, con un acentuado control del proceso productivo por parte de la empresa líder de la cadena,

- cadenas completamente jerárquicas, con control total por parte de la empresa líder

Estos esquemas de organización al interior de la cadena no son fijos, sino más bien varían en relación con las estrategias que tomen las empresas involucradas, los factores institucionales, tecnológicos, innovaciones organizacionales, etc. (Gereffi et al, 2005 en Kosacoff y López, 2008).

Las modalidades de gobernanza que tome la cadena en muchos casos tienen que ver con la complejidad del bien final que se esté fabricando: por sus características puede influir en el grado de fragmentación de la producción, la divisibilidad del proceso productivo, su complejidad, la relación valor-peso del producto final, etc (Lall et al, 2004 en Kosacoff y López, 2008).

El crecimiento de las CGV ha dado lugar a numerosos debates, entre los que se destacan los efectos de su inserción en los territorios y la inclusión de las PyMES en ellas. Para organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ONUDI, la integración de empresas en las CGV conlleva ventajas como la diversificación productiva, el incremento de las exportaciones, la generación de empleo, la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas, mejoras en la eficiencia productiva y en sofisticación de los productos, mayor agregado de valor e incorporación de clusters en nuevas actividades productivas (OECD/ECLAC: 77). Kosacoff y López mencionan ejemplos de estas ventajas en los países del sudeste asiático destacando los procesos de upgrading de firmas locales que se han insertado en cadenas globales. Entre las condiciones que posibilitan la jerarquización de las empresas se destacan las que se desenvuelven a escala local: la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes, la disponibilidad de capital humano, la existencia de clusters consolidados, las capacidades tecnológicas y de absorción de las firmas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, etc (Kosacoff y López, 2008).

En contraposición hay estudios que evidencian un panorama de desventajas. Humphrey argumenta que la inserción de las CGV en las economías de países periféricos "...no garantiza la consecución de mayores niveles de productividad, mayor valor agregado o procesos más innovadores" (Humphrey, 2004. Citado en OECD/ECLAC, 2012: 77). Por su parte, respecto a América Latina, Kosacoff y López dan cuenta de una inserción limitada de los países de la región en las CGV, fundamentalmente en los eslabones de menor valor agregado, con bajos niveles de integración nacional y ajenos a los núcleos innovativos más dinámicos. Según estos autores "...los efectos distributivos y los spillovers (derrames) sobre las economías domésticas –y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo– son más difusos" (Kosacoff y López, 2008: 21).

5. CADENAS GLOBALES DE VALOR, CADENAS DE VALOR Y POLITICAS PÚBLICAS

Para Kosacoff y López el Estado es un factor de gran importancia para el establecimiento de las CGV. En un gran número de casos las políticas por parte de los estados-nación influyen en el establecimiento de filiales de las principales Empresas Transnacionales (ET) que comandan las cadenas (Kosacoff y López, 2008).

De este modo el concepto de cadena de valor también adquiere un carácter propositivo al ser inscripto en el campo de las políticas públicas, aunque con diferentes alcances y variaciones según los diferentes períodos de gobierno.

Durante el período neo-desarrollista² diferentes organismos estatales nacionales y provinciales encararon políticas, planes y programas de desarrollo con este concepto como eje³.

Por caso, en 2011 el Ministerio de Industria del Estado Nacional⁴ elaboró el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) centrado en el desarrollo de cadenas de valor a fin de promover el “crecimiento económico con inclusión social” en base a tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo). El plan se estructuró en once cadenas de valor teniendo en cuenta la importancia de cada una en el PIB sectorial y su trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción internacional. Las cadenas seleccionadas fueron “Alimentos”, “Automotriz y autopartes”, “Bienes de capital”, “Cuero calzado y marroquinería”, “Maquinaria agrícola”, “Material de construcción”, “Medicamentos”, “Foresto-industrial”, “Química y petroquímica”, “Software” y “Textil”. Estas cadenas se definían “...como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción –I+D y la extracción de la materia prima-, pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios) hasta el suministro al consumidor final para su uso” (PEI 2020). Como puede observarse, las divisiones entre el sector industrial y los sectores primario y terciario se desdibujan complejizando la comprensión de la dinámica de las actividades económicas. El enfoque del PEI en términos de cadenas de valor involucró a

² Se entiende por período Neo-desarrollista el que se extiende entre los años 2002 y 2015 y período Neoliberal al iniciado en diciembre de 2015 con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (Varesi, 2016)

³ Además de los ejemplos que se mencionarán puede destacarse la presencia del concepto en las políticas de los Ministerios de Agroindustria y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

⁴ A partir de diciembre de 2015 el Ministerio de Industria fue disuelto. El nuevo gobierno creó la Subsecretaría de Industria como parte de la Secretaría de Industria y Comercio en la órbita del nuevo Ministerio de Producción.

las PyMES en tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en los segmentos con escaso desarrollo en el país.

Paralelamente al PEI el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires presentó en 2012 el Plan Estratégico Productivo 2020 (PEPBA 2020) en el cual se identificaron 35 cadenas de valor pertenecientes a la producción agrícola, pecuaria, industrial y de servicios, distribuidas en ocho sub-espacios de la provincia. En convergencia con esta política el Banco de la Provincia de Buenos Aires estudió estas cadenas con el propósito de construir un marco de análisis de las posibilidades competitivas de la producción provincial. El estudio plantea que “Cada una de las actividades que componen una cadena de valor debe ser considerada como un sistema abierto, es decir, como elementos que afectan su propio entorno, pero que también se ven modificados por el mismo. En este sentido, comprender una cadena no implica solamente ser capaz de cuantificar y definir su estructura, sino también de explicitar cómo la misma se articula con el ambiente en la que se desarrolla.” (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2013). De cada cadena se analizaron la producción, la presencia de pymes, el empleo, el comercio internacional y la localización. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 el PEPBA quedó suspendido⁵.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI (2015) adoptó el concepto de cadena de valor en varios de sus programas. Para el INTI una cadena de valor puede referir tanto a una metodología analítica de operaciones de agregado de valor sobre una materia prima como a un ideal de desarrollo, en todo caso con el objetivo de una producción de valor competitiva y rentable. Según el INTI la relación entre cadenas de valor y territorio se da en el marco de la “gobernanza” de las cadenas. En su programa “Desarrollo de Cadenas de Valor” el INTI se propuso aportar capacidades para asistir al desarrollo de las mismas en entornos de baja competitividad territorial con propósitos de inclusión económica, agregado de valor en origen y el desarrollo local / regional.

Otro organismo que ha incluido el concepto de cadena de valor en varias de sus políticas es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, que vincula el mismo al concepto de desarrollo territorial y ha realizado numerosas experiencias. El INTA (2002) toma como primera definición la que expone el Consejo Agroalimentario de Alberta o como es conocido por sus siglas en inglés AFC. Plantea las cadenas de valor “como una estrategia comercial potencialmente exitosa, que se puede emplear para desarrollar relaciones de negocios fuerte y sustentables para competir con éxito en la economía Globalizada”. En línea con lo anterior y profundizando un poco más define “Cadena de Valor” como la colaboración

⁵ Varias administraciones provinciales han encarado estudios, proyectos y acciones gubernamentales destinadas a la formación de cadenas de valor. Entre las instituciones que brindaron apoyo técnico se destacan el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que viene colaborando con la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) con aportes a las Provincias de Buenos Aires y Córdoba.

estratégica de empresa con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los “eslabones” de la cadena. Además, observa dos grandes divisiones dentro de esta definición, la primera en relación al planteo de la AFC y la segunda pensando la interrelación entre distintas empresas.

Una definición que se plantea y va más acorde con lo segundo es la que define que la “cadena del valor” se refiere a una red de alianzas verticales o estratégicas entre varias empresas de negocios independientes dentro de una cadena agroalimentaria. El foco en esta definición está pensando en cómo desarrollar la cadena de valor para una empresa específica, pero con una interrelación con otras intentando mayor calidad en el producto final. Además, para enriquecer el concepto y plantearlo dentro de esta última definición le añade la cuestión de las relaciones interempresariales, el de “Empresa – Red” o “Red de Empresas”. La empresa-red *“consiste en crear una pequeña empresa dentro de una gran dimensión, para explotar conjuntamente las ventajas de la gran empresa (consorcios) y de la pequeña empresa (rapidez), así se logra más flexibilidad y más autonomía”*. Otro factor en lo que hacen hincapié es la idea de crear una visión compartida entre las empresas de la cadena para poder proveer un producto de la mejor manera posible y a la vez crear, a lo que llaman, inteligencia cooperativa en la cual la estructura de costos, marketing e información organizacional se comparten para aumentar las ganancias y la competitividad en la cadena de valor.

En el período neoliberal iniciado a fines de 2015 la planificación del desarrollo ha pasado a un segundo plano, la mayor parte de los planes estratégicos encarados en la etapa anterior fueron anulados, no se actualizaron y perdieron visibilidad en los discursos. En los Ministerios del Gobierno Nacional pertenecientes al área de economía la figura de “emprendedor” ha ascendido a un lugar de preferencia y en la mayoría de los documentos relevados el concepto de cadena de valor presenta una inscripción diferente, con una menor presencia en políticas activas y con un significado centrado en la competitividad empresarial y en los aspectos técnicos⁶.

Un ejemplo de ello es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, el organismo del Gobierno Nacional en el que se ha hecho más explícito el interés por las cadenas de valor. La secretaría elabora una serie de “Informes y Datos de Cadenas Productivas”⁷ que tienen por objeto la descripción de la situación productiva y económica de cada una de ellas, de los mercados y tendencias, la evolución del proceso productivo, las políticas públicas que inciden en ellas y su localización territorial. La Secretaría identifica

⁶ Por caso puede consultarse el documento Argentina 2030 – Jornada Desarrollo Productivo. Jefatura de Gabinete de la Nación, PEN <https://www.argentina.gob.ar/argentina2030>

⁷ <https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-microeconomica/informes-de-cadenas-productivas/> (Levantado 10/02/2018).

veinte cadenas agroindustriales: Porcina, Aviar, Bovina, Ovina, Yerba mate, Té, Manzana y pera, Fruta de carozo, Cítricos dulces, Oleaginosas, Arroz, Láctea, Algodonera-textil, Azucarera, Vitivinicultura, Legumbres, Tabaco, Olivícola, Apícola, Pesca y puertos pesqueros; ocho de la industria manufacturera: Construcción, Siderúrgica y aluminio, Maquinaria agrícola, Hidrocarburos, Minería metalífera y rocas de aplicación, Automotriz y autopartista, Petroquímica-plástica, Forestal, papel y muebles; y ocho de los servicios: Comercio interior, Energías alternativas, Salud, farmacia y equipamiento médico, Investigación y desarrollo, Software y servicios informáticos, Turismo, Telecomunicaciones, Industrias culturales.

A diferencia de las cadenas de valor estructuradas en el PEI 2020, estos estudios técnicos no fueron elaborados en el marco de un plan estratégico o de desarrollo, ni están incorporados en el denominado “Plan Productivo Nacional” anunciado en el 2016 por el Ministerio de Producción⁸.

6. APROXIMACIÓN A LA CADENA DE VALOR HIDROCARBUROS. CARACTERIZACIÓN ESPECÍFICA DE LA EMPRESA YPF.

Como se mencionó al comienzo del capítulo el estudio que da pie a este trabajo toma la cadena de valor “Hidrocarburos”. A escala nacional la importancia de esta cadena radica en la gravitación de los hidrocarburos en el conjunto de la economía, en su participación en la generación eléctrica, altamente dependiente de la energía térmica (72%), en el hecho de que YPF es la principal empresa del país y de la cadena y asimismo en la importancia de la participación mayoritaria del Estado en ella. Este último hecho guarda particular relevancia para este estudio ya que ubica a YPF en la intersección entre los subsistemas público y privado de la economía mixta. A su vez resulta de interés en razón de que producto de la racionalización del personal y privatización de la empresa en los años ‘90 se generó un importante conjunto de emprendimiento PyMES que prestan servicios a la empresa, varios de ellos organizados como cooperativas de trabajo, hecho que los incluye en el subsistema de la economía social.

Para la caracterización de la cadena de valor Hidrocarburos se tomó el Informe elaborado por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, que tiene por objeto realizar una descripción analítica y estructural de dicha cadena⁹. Según el informe la cadena está compuesta por cuatro grandes etapas: búsqueda, perforación y extracción de petróleo y gas, también llamada *upstream*; transporte, también denominada *midstream*;

⁸ El “Plan Productivo Nacional” consiste en una serie de lineamientos macroeconómicos orientados básicamente a la mejora de la competitividad y el crecimiento. <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/37417-el-gobierno-presento-el-plan-productivo-nacional-en-la-ujia> (Levantado 10/02/2018).

⁹ Ministerio de Hacienda de la Nación Secretaría de Política Económica, 2016.

procesamiento; y distribución y venta de subproductos, estas últimas dos etapas también llamadas *downstream*.

El Informe considera el período 2010-2015 y da cuenta de la configuración de las relaciones económicas de la cadena y la situación productiva de la mismas, el mercado global y sus tendencias, el proceso productivo y su evolución, la localización territorial, la incidencia de las políticas públicas, entre otros aspectos de relevancia. En el Cuadro 1 se identifican los principales componentes de la cadena.

Cuadro 1. Componentes de la cadena de valor Hidrocarburos

Estructura de la cadena	<ul style="list-style-type: none"> • etapas que la componen (investigación e innovación, obtención del recurso, transporte, procesamiento, almacenamiento, canales de distribución y venta) • características físicas y técnicas del bien o servicio producido y de todo el proceso productivo • eslabones de la cadena en tanto unidades empresariales que realizan actividades similares en el proceso técnico productivo • técnicas utilizadas y operaciones en todo el proceso (complejidad) • composición orgánica de la cadena
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • lógicas de acumulación a escala regional, nacional y global • dinámica productiva del sector, tendencias y pronósticos de oferta, demanda y precios • relaciones con otras ramas y cadenas
Situación productiva y económica	<ul style="list-style-type: none"> • capacidades instaladas y capacidades productivas • inversiones según las diferentes etapas y tipo de empresa • estructuras de costos y rentabilidad • escalas de producción y productividad • integración de los eslabones (vertical – horizontal) • tipo de proveedores según actividad, complejidad de la provisión y destinatario
Mercados	<ul style="list-style-type: none"> • mercados de los diferentes productos, participación, precios

	<ul style="list-style-type: none"> • estructura (concentración, competencia, comercio exterior)
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • actores de la cadena, desarrollo histórico de las firmas, gobernanza en la cadena. • capitalización • tipo de empresa por tipo de actividad que realiza, tamaño y origen del capital
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • puestos de trabajo generados, formalidad, calificación, remuneraciones, salarios, • evolución del empleo, • distribución espacial, desplazamientos de la fuerza de trabajo)
Localización territorial	<ul style="list-style-type: none"> • localización de los distintos eslabones y flujos (cantidades, orígenes y destinos) • redes de distribución • cercanía y complementariedad productiva de las empresas (núcleos productivos, clusters) • diversificación económica de las áreas en las que se localizan los eslabones • relaciones con el ambiente (externalidades, tipos de tecnologías empleadas, sostenibilidad, sustitución de productos y tecnologías)
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • legislación según diferentes jurisdicciones • políticas salariales, promocionales, aspectos regulatorios como cuotas de mercado • instituciones públicas y privadas vinculadas a las cadenas

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016)

De acuerdo al Informe, la cadena Hidrocarburos extrajo en el año 2015 42.860 millones de m³ de gas natural, 31 millones de m³ de petróleo crudo y refinó entre los principales

subproductos (gasoil, naftas, fuel oil) 29,1 millones de m³.¹⁰ El principal destino de las ventas es el mercado interno que representa el 88% del total; de este total, el 36% de las ventas corresponden al interior de la cadena y el porcentaje restante al consumo final y a otros sectores productivos. La cadena presentó un déficit comercial entre exportaciones e importaciones: en 2015 las primeras ascendieron a 1419 millones de dólares mientras que las importaciones fueron de 7105 millones de dólares.

Las principales cuencas productivas del país son la Neuquina, con el 57% de la extracción del gas natural y el 40% de la extracción del petróleo, la Austral con valores del 23% y 4% respectivamente, Golfo San Jorge con participación del 13% en la extracción del gas y el 49% en la del petróleo y Cuyana con valores del 7% y 5% respectivamente, y en último lugar se ubica la Cuenca del Noroeste.

Según el mismo informe la cadena de valor contaba en 2015 con 27.649 puestos de trabajo¹¹, de los cuales el 66% corresponde a la etapa de *upstream*.

Los principales establecimientos de refinación se encuentran en el cordón industrial La Plata-Santa Fe y en Luján de Cuyo, Mendoza. El Complejo Industrial La Plata de YPF es el más grande del país y uno de los mayores de Latinoamérica. Está localizado en el área portuaria del Gran La Plata, provincia de Buenos Aires. Se destaca por contar con procesos productivos complejos en establecimientos petroquímicos y de destilación; éstos últimos dan cuenta del 30% de la capacidad de refinación del país. En torno a este Complejo, de manera similar que en otros establecimientos de YPF, se desarrollaron en los '90 emprendimientos de servicios tercerizados en base a las indemnizaciones recibidas por los trabajadores desahuciados por la reestructuración de la empresa¹². YPF ha mantenido una relación asimétrica con ellos, imponiendo unilateralmente sus condiciones, llevando a que las PyMES y cooperativas se organicen en asociaciones para enfrentar a la empresa líder.

La cadena Hidrocarburos presenta una lógica productiva de proceso continuo y un alto nivel de concentración empresarial, dado principalmente por empresas transnacionales y dominada por YPF, empresa que se destaca por su significativo grado de integración vertical. YPF explica el 46% de la producción de petróleo y del 42% de la de gas, seguida por Pan American Energy con el 19% y por Shell con el 17% respectivamente; representa el 56% del crudo procesado, seguida por Axion y Shell con el 16% cada una y abarca el 36%

¹⁰ La participación porcentual del país en la producción mundial de hidrocarburos fue en 2015 del 1% de gas natural, el 0,71% del petróleo crudo y el 0,64% de la refinación. Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 2016

¹¹ De este total YPF reúne 19.257 empleados (YPF, 2016).

¹² La tercerización de actividades le permitió a YPF desprenderse de gran parte de su planta de trabajadores asalariados y contar con una oferta de servicios a menores costos. En el Complejo La Plata se formaron alrededor de treinta emprendimientos, varios de ellos tuvieron corta vida y, en la actualidad, de los originales quedan unos veintidós.

de las estaciones de servicio, mientras Shell cuenta con el 14% y Axion con el 11% (YPF, 2016).

El mismo Informe focaliza la dimensión espacial de la cadena en la localización y distribución de las diferentes etapas en el país: áreas de extracción de gas y petróleo, redes de distribución, establecimientos de refinación e instituciones de innovación. También refiere espacialmente a las relaciones entre costos, distancia y dimensión de los mercados. Teniendo en cuenta los actores de la cadena el Informe identifica las empresas, sus escalas de mercado y los niveles de interacción que se establecen entre ellas. Sin embargo no hace referencia a las particularidades de las unidades productivas de la economía social, más allá de que, como se mencionó, varios prestadores de YPF son cooperativas de trabajo.

En razón del período considerado por el informe la política pública que destaca como más relevante es la Ley N° 26.741 del año 2012 que declara de Interés Público Nacional el autoabastecimiento de Hidrocarburos, como también la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de éstos y la expropiación del 51 % del patrimonio de las por entonces YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. En esta Ley "...la estrategia de intervención del gobierno nacional fue la de arbitrar precios y rentabilidades que permitieran sostener la actividad y redujera el déficit comercial del sector." ¹³

A partir de diciembre de 2015 se implementa en Argentina un nuevo período de políticas neoliberales. El país ingresa en un nuevo ciclo de endeudamiento y de fuga de capitales en el que se favorecen los sectores de la construcción, transporte, agropecuario y financiero; la mayor parte de las ramas industriales y en particular el sector cooperativo sufren un embate regresivo (CIFRA, 2017). Para las cooperativas de trabajo no solo continuaron limitaciones que no pudieron resolverse en el período anterior, sino que se vieron perjudicadas por el incremento de las tarifas energéticas, la apertura de importaciones y varios vetos gubernamentales a la continuidad de expropiaciones de empresas recuperadas. Con estas políticas la economía popular es el conjunto que más pierde (Página 12, 2017).

7. CONCLUSIONES

Los enfoques conceptuales predominantes sobre cadena de valor plantean que es la economía empresarial privada quien estructura las cadenas. El rol del sector público queda limitado al de generador de políticas destinadas a su promoción, fortalecimiento y desarrollo. Prácticamente no hay referencias a relaciones entre cadenas de valor y economía social. Recién en políticas públicas específicas es posible identificar esta relación.

El estudio de caso de la cadena hidrocarburífera en nuestro país, y particularmente de YPF, plantea la necesidad de construir una conceptualización de cadena de valor que de cuenta de la articulación de los tres subsistemas de la economía: empresarial privado, economía

¹³ Ministerio de Hacienda de la Nación Secretaría de Política Económica, 2016.

pública y economía social, de sus dinámicas y tensiones. Esto nos permite formular el siguiente interrogante: ¿cuál es la modalidad de gobernanza de la cadena de valor hidrocarburífera, en particular la empresa YPF al tratarse de una cadena que articula los tres subsistemas de la economía?

Respecto a la relación entre cadenas de valor y territorio las conceptualizaciones dominantes plantean un enfoque economicista del espacio, haciendo foco en los mercados, los costos y las ventajas competitivas de los territorios, supeditando las dimensiones políticas, culturales y sociales a la construcción de dichas ventajas. Esta subordinación de un territorio a la dinámica competitiva y particularmente a los actores dominantes ya ha sido contestada por autores que desde otros conceptos han abordado los encadenamientos productivos como Rofman (1999, 2013), de Jong (2001) y Silveira (2008).

Resulta muy enriquecedor sumar el concepto de escala al análisis de las cadenas de valor. Principalmente porque las lógicas a diferentes escalas plantean variaciones en las cadenas. Por un lado, mediante el concepto de CGV se puede entender la forma en la cual se estructura a nivel mundial la cadena hidrocarburífera que se encuentra liderada por empresas transnacionales. Pero esta misma CGV tiene diferentes articulaciones a escala nacional y local. En el caso de YPF incluye al Estado nacional como empresario ya que posee mayoría accionaria en la compañía y a actores de la economía social como son las cooperativas de trabajo tercerizadas. Asimismo presenta eslabonamientos a escala local con empresas transnacionales, como es el acuerdo con Chevron para la extracción no convencional de petróleo en Vaca Muerta. En casos como los de Shell o Exxon Mobil la estrategia global incluye a empresas locales, ya que requiere de las mismas para hacer pie en la escala nacional.

Respecto a las políticas públicas relevadas, aquellas puestas en marcha en el período neodesarrollista si bien incorporaron los conceptos de inclusión social y desarrollo regional/local y otorgaron al Estado un rol planificador, mantuvieron un eje significativo en el desarrollo de las posiciones competitivas de las grandes empresas en las cadenas de valor. A partir de diciembre de 2015 con el reingreso de las políticas neoliberales, el rol de intervención estatal fue reorientado hacia el fortalecimiento de los sectores más concentrados, abandonando las políticas de planificación que habían sido puestas en marcha.

BIBLIOGRAFÍA

- Adriani, H., Mamonde, N., Giammarino, D. (2018) Cadenas de valor y territorio en la Argentina. En V Jornadas Nacionales de Investigación. En *Geografía Argentina XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Anlló, G., Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010) Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor. *Documentos de proyectos 50*, LC/W.350. CEPAL, Buenos Aires.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires (2013) Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires. La Plata, BPBA. Recuperado de https://www.bancoprovincia.com.ar/content/docs/libro_definitivo_baja.pdf (consultado 25/09/2015)
- Blanco, J. (2007) Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico en *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- Blyde J. S. (2014) Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor. *Documentos del BID Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Brandao, Carlos (2010) Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. En *Escalas y política del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Ed. Miño y Dávila, Argentina.
- CIFRA Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2017) Informe de Coyuntura N° 24. Material disponible en internet <http://www.centrocifra.org.ar/> (Acceso 25/7/2017).
- Coraggio, J. L. (2014) La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica (21-46) En *La economía Popular y Solidaria* IEPS Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (comp). IEPS, Quito
- (2001) *Introducción al método regional*. LIPAT, Departamento de Geografía, UNCo.
- De Angelis Jesica, Mondino Lisandro y Rampinini Anahí (2016) "Posibles impactos del Tratado de Transpacífico en la economía argentina: caso de estudio sector farmacéutico y metalmecánico", en Actas I Congreso de Geografía Regional. Universidad Nacional de Luján. Luján, Argentina.
- De Jong, Gerardo Mario (2001) Introducción al método regional, LIPAT, Dpto. de Geografía, Facultad de Humanidades, U. N. del Comahue, Neuquén.
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. (2015) Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global *DADOS*; Año: 2015 vol. 58.

- Finquelievich, S. y Laurelli, E. (1990) Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados-América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXIII, No. 84: 191-223.
- Fornessi, R., Giammarino D., Mamonde, N. y Adriani, H. (2017) Conceptos y debates sobre la dimensión territorial de las cadenas de valor y las tramas de valor. Universidad del Nacional del Nordeste, Resistencia. Chaco.
- Grupo de Estudos Territoriais Brasileiros del LABOPLAN (Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental) (2000) O papel ativo da geografia: um manifesto. *XI Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis*.
- Haesbaert, R. (2004) O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Bertrand Brasil, Río de Janeiro.
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI (2015) Anuario 2015. Programa Desarrollo de Cadenas de Valor INTI, Buenos Aires.
- INTA (2002) Cadenas de valor como estrategia: las cadenas de valor en el sector agroalimentario. Estación experimental Agropecuaria Anguil. La Pampa, Argentina.
- Kosacoff B. y López A. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*.
- Manzanal M., Arzeno M. y Nussbaumer B. (comp.) (2007) Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. CICCUS. Buenos Aires.
- Narodowski, P y Remes Lenicov, M –coord- (2012) Geografía Económica Mundial (GEM) Un enfoque centro-periferia. Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2016) Informes de cadenas de valor. Año 1 N°6. Hidrocarburos
http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE_Cadena_Vvalor_Hidrocarburos.pdf
(Levantado 10/09/2017)
- Ministerio de Hacienda de la Nación. (2018) Informes y datos de Cadenas Productivas
<https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-microeconomica/informes-de-cadenas-productivas/> (Levantado 10/02/2018)
- Ministerio de Industria de la Nación (2012) Plan Estratégico Industrial 2020. Documento disponible en internet <http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-2020/> (Levantado 7/07/2014).
- Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires (2012) Documento provisorio Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020. Buenos Aires.
- OECD/ECLAC (2012) Articulación productiva, clusters y cadenas globales de valor: buscando respuestas para las pymes. En *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*, OECD Publishing.

- OETEC Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (23/01/2018) <http://www.oetec.org/>
- Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad, *Ciudades* No 28, RNIU, México.
- Padilla Pérez, R. (2014) Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. *Libros de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Página 12 (2017, 20 de octubre) Un cambio a favor de sectores rentistas. Recuperado de www.pagina12.com.ar
- Rofman, A. (1999) Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos de petróleo, el carbón y el azúcar. Buenos Aires, Ariel.
- (2013) Nueva configuración del espacio en la etapa de la concentración capitalista. En *Voces en el Fénix* N° 27.
- Rofman, A y García I. (2017) Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: CEUR - CONICET.
- Romero Luna, I. (2009) Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. En *Análisis Económico* Núm. 57, vol. XXIV.
- Romero M. A. (2017) Un Caso en la Ciudad de Córdoba sobre Gobernanza y Sustentabilidad en la Cadena de Valor de la Industria Automotriz. *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología II Congreso Internacional de Psicología - V Congreso Nacional de Psicología "Ciencia y Profesión"* www.revistas.unc.edu.ar/index.php/aifp
- Silveira, M. L. (2008) Los territorios corporativos de la globalización. En *Geograficando*. Año 3 No 3 Revista de Estudios Geográficos. UNLP.
- Swyngedouw, Eric (2010). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorio y reescalamiento. En *Escalas y política del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Ed. Miño y Davila, Argentina, abril de 2010.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales YPF (2016) Investor presentation. Documento recuperado de <http://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/Presentaciones/YPF-Investor-Presentation-2016.pdf>. (Levantado 30/03/2018)
- Varesi, G. A. (2016) La contra-ofensiva neoliberal: estrategia político-económica de reestructuración societaria en el primer semestre de Macri. *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

